

Les Cahiers de droit

La Chambre des communes, le système électoral et l'usage du référendum

Vincent Lemieux



Volume 26, numéro 1, 1985

La réforme des institutions fédérales canadiennes

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042655ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042655ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lemieux, V. (1985). La Chambre des communes, le système électoral et l'usage du référendum. *Les Cahiers de droit*, 26(1), 175–186.
<https://doi.org/10.7202/042655ar>

Résumé de l'article

The reform of the House of Commons must remain faithful to the main objective of making it more representative. None of the reasons given in support of the present electoral system can erase the fundamental injustice of it, at least for those who believe that in a representative democracy elections primarily serve to represent voters, and not just to form a government. The present system must be replaced by a more proportionate system.

La Chambre des communes, le système électoral et l'usage du référendum

Vincent LEMIEUX *

The reform of the House of Commons must remain faithful to the main objective of making it more representative. None of the reasons given in support of the present electoral system can erase the fundamental injustice of it, at least for those who believe that in a representative democracy elections primarily serve to represent voters, and not just to form a government. The present system must be replaced by a more proportionate system.

	Pages
1. Le système électoral.....	176
2. L'usage du référendum.....	179
3. Le système des partis	185

Il y a au moins deux façons d'aborder la réforme de la Chambre des communes. On peut l'accepter telle qu'elle est, avec son système électoral et ses compétences actuelles, et se demander comment on pourrait améliorer son organisation et son fonctionnement. Mais on peut aussi chercher à la re-cadrer ¹, en remettant en question le mode d'élection des députés et leur pouvoir législatif. C'est cette deuxième voie qui sera suivie ici.

* Professeur titulaire à l'Université Laval.

1. Au sens où l'entend Paul Watzlawick et l'école de Palo Alto. Voir P. WATZLAWICK et al., *Changements, paradoxes et psychothérapie*, Paris, Seuil, 1975.

Dans un premier temps, l'interrogation portera sur le système électoral de la Chambre des communes. Dans un deuxième temps, il sera question de l'usage du référendum au Canada, comme substitut occasionnel à la démocratie représentative telle qu'elle s'exerce à la Chambre des communes. Cela nous amènera à réfléchir, dans un troisième temps, sur le système des partis, qui ne pourrait manquer d'être affecté par le re-cadrage, mais qui pourrait aussi l'affecter, en retour.

1. Le système électoral

De façon générale, la réforme de la Chambre des communes doit être inspirée de trois objectifs : la rendre plus représentative, moins avocassière et plus ouverte.

Les deux derniers objectifs dépendent en bonne partie du premier. Si la représentation ne se fait pas bien, il est difficile de mettre fin aux chicanes entre avocats partisans et d'ouvrir à la société une assemblée qui donne trop souvent l'impression d'être une maison sans fenêtres.

Le système de représentation est donc à la base d'une réforme du parlementarisme canadien, d'autant plus que la réforme du Sénat est engagée sur une bien mauvaise voie. Le choix du scrutin dit majoritaire pour l'élection des sénateurs reproduirait sans doute à la Chambre haute la représentation disproportionnelle des électeurs dont est affligée la Chambre basse. En celle-ci des partis n'ont pas d'élus ou presque dans de vastes régions du pays, alors qu'ils ont été choisis par un électeur sur cinq ou à peu près. De nombreux élus représentent des circonscriptions où une majorité absolue des votants ne les a pas choisis.

On demeure perplexe devant le choix du nouveau mode de désignation des sénateurs, qui, s'il était adopté, accentuerait encore plus l'image tronquée des choix électoraux que donne la Chambre des communes. Le Canada manifeste ainsi une docilité étonnante envers le mode de scrutin britannique, alors que l'Australie l'a répudié pour l'élection des sénateurs. D'ailleurs les Britanniques eux-mêmes s'interrogent de plus en plus sur la valeur d'un mode de scrutin qui, aux élections générales de juin 1983, a donné 32.2 % des sièges au Parti travailliste contre 3.5 % à l'Alliance des libéraux et des socio-démocrates, alors que les premiers ont obtenu 27.6 % des votes et les seconds 25.4 %.

Aucun argument en faveur du mode de scrutin majoritaire ne peut effacer l'injustice fondamentale qui y est inscrite, du moins pour ceux qui croient qu'en démocratie représentative les élections servent d'abord à représenter les électeurs. Il en est autrement, bien sûr, si l'on croit que les élections servent d'abord à former le gouvernement (notons en passant que

cet argument n'est pas pertinent dans le cas du Sénat). Une telle croyance est dangereuse et peut mener à bien des abus. Car si on ne peut pas se passer des élections pour représenter les électeurs, on peut s'en passer pour former un gouvernement.

Le mode de scrutin dit majoritaire, mais en fait pluralitaire, est fondé sur une conception dépassée de la démocratie. Dans les petites collectivités animées de l'amitié sociale dont rêvait Rousseau, les électeurs qui constatent, en prenant connaissance des résultats, qu'ils sont minoritaires, reconnaissent leur erreur et se rallient à la majorité porteuse de la volonté générale. Il en était à peu près ainsi au Québec dans les localités quasi unanimement libérales ou unionistes du temps de Laurier, de Taschereau ou de Duplessis. Mais dans la société pluraliste l'opération majoritaire est un leurre. Elle laisse une grande proportion des votants, et, parfois même la majorité d'entre eux, sans représentant élu dans les territoires découpés pour fins d'élection et de représentation. Elle dresse abusivement, à la Chambre des communes, les libéraux du Québec contre les conservateurs de l'Ouest, sans que des conservateurs du Québec ou des libéraux de l'Ouest puissent par leur présence et leur action atténuer ces conflits. Elle fait croire de façon tout aussi abusive aux gouvernements en place, quand ils comptent leurs députés, qu'ils sont la majorité, alors qu'ils n'ont pas pour eux la majorité des électeurs.

Cela entraîne les partis de gouvernement à faire adopter des politiques qui ne sont pas appuyées par la majorité des citoyens, mais qui sont fondées plutôt sur les intérêts des régions ou des classes où le parti est surreprésenté. Un gouvernement libéral incline à gouverner en fonction des intérêts des provinces centrales, comme un gouvernement conservateur serait sans doute tenté de gouverner en fonction des intérêts des provinces de l'Ouest.

Il est donc désirable de remplacer le scrutin disproportionnel par un scrutin plus proportionnel. Rappelons à cet égard qu'il n'y a pas telle chose que « la » proportionnelle. Il y a peu de variantes du scrutin majoritaire, alors qu'il y a un très grand nombre de variantes du scrutin proportionnel.

En toute bonne foi ou en toute mauvaise foi, on attribue à la proportionnelle des conséquences qui, ou bien ne sont pas produites principalement par elle, ou bien sont favorisées par certaines de ses variantes seulement. L'instabilité gouvernementale en Italie ou en Belgique est avant tout le fait de sociétés divisées en toutes sortes de clivages. Il faut être bien naïf pour imaginer que l'introduction du scrutin dit majoritaire réglerait ces problèmes. Comme l'a écrit un auteur récent à propos de l'Italie, la proportionnelle en ce pays a eu au moins le mérite d'éviter la collision entre les chrétiens démocrates et les communistes, au profit des premiers.

Dans beaucoup de pays où la proportionnelle est pratiquée le gouvernement n'est pas formé continuellement de coalitions, comme on essaie de nous le faire croire. Il y a plutôt alternance entre des périodes où un parti gouverne seul, et d'autres où il y a gouvernement de coalition. Si l'on voulait se prémunir, au Canada, contre de trop fréquents gouvernements minoritaires ou de coalition (ce que le mode de scrutin majoritaire n'a pas empêché, de 1957 à 1965), il suffirait de limiter le nombre de sièges par circonscription régionale. Cette limite assure une prime au parti le plus fort et diminue ainsi la probabilité de gouvernements autres que majoritaires.

Il ne faut pas croire toutefois qu'un gouvernement de coalition est un mal en soi. De toute façon les grands partis de gouvernement sont des coalitions souvent aussi divisées à l'intérieur d'elles-mêmes que peuvent l'être les coalitions gouvernementales, qui ont le mérite d'être plus transparentes. On a souvent dit que le meilleur gouvernement Trudeau fut celui de 1972-1974, où il devait compter sur l'appui parlementaire du NPD. En une époque où les gouvernements devront apprendre à être plus modestes, les coalitions gouvernementales, à condition qu'elles ne soient pas constantes, comporteraient sans doute plus d'avantages que d'inconvénients.

On dit aussi que la proportionnelle augmente la centralisation des partis en conférant aux directions nationales ou régionales le privilège du choix des candidats et de l'ordre selon lequel ils apparaissent sur la liste et sont élus. Cela est vrai de certaines modalités de la proportionnelle, en particulier de celles où l'électeur doit voter pour une liste « fermée », ou « bloquée », c'est-à-dire accepter l'ordre des candidats établi par le parti. Mais ce n'est pas vrai des systèmes proportionnels à liste ouverte, comme cela existe en Suisse, où l'électeur dispose d'autant de votes qu'il y a de candidats à élire dans la circonscription et où il peut les donner à des candidats de différents partis.

Si l'on veut sauvegarder encore mieux le choix personnalisé d'un candidat et des relations personnelles entre les électeurs et les élus, on pourrait adopter le système du vote unique transférable où l'électeur exprime ses préférences envers des candidats qui ne font pas partie d'une liste. Les élus demeurent à cause de cela indépendants des directions centrales de leur parti, comme le montre l'exemple de l'Irlande du Sud.

Notons en passant qu'il est étonnant que les propositions de réforme du système électoral n'aient pas retenu davantage le mode de scrutin utilisé en ce pays, mais aussi dans l'Île de Malte, dans la province australienne de la Tasmanie et pour l'élection des sénateurs en Australie.

Les réformateurs l'écartent généralement en disant qu'il est trop compliqué, alors qu'au contraire les Irlandais le trouvent facile à comprendre. Ils ont d'ailleurs refusé deux fois par voie de référendum, en 1959 et en 1968,

de le remplacer par le scrutin majoritaire, même si les gouvernements du temps leur recommandaient de le faire.

Le vote unique transférable s'exerce dans des circonscriptions comportant quelques sièges (de 3 à 5 en Irlande). Les partis présentent un ou plusieurs candidats, selon leurs espoirs de réussite, et les électeurs votent pour ces candidats en exprimant un ordre de préférence entre eux. On compte d'abord les premiers choix et un ou des candidats sont élus s'ils atteignent le quota requis. Généralement quelques candidats seulement, ou même aucun, sont élus de la sorte. On élimine alors (comme on le fait à nos congrès au leadership) le candidat qui a obtenu le moins de premiers choix et on attribue les deuxièmes choix des électeurs qui l'ont appuyé aux candidats choisis en deuxième lieu. Si l'un d'eux obtient le quota, il est élu. Et l'on procède de la sorte jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus, ou bien à ceux qui ont atteint le quota, ou bien, à défaut de cela, à celui ou ceux qui ont obtenu le plus de votes.

Ce système assure plus d'indépendance aux députés que les systèmes de liste. Il est bon d'instaurer ainsi une tension féconde entre l'appartenance à un parti et la représentation d'un territoire ou d'un certain groupe d'électeurs. Pour y arriver le sort du député doit dépendre le moins possible des directions nationales ou régionales de son parti. Le système du vote unique transférable, ou encore celui de la liste ouverte sont des solutions de rechange valables au mode de scrutin actuel. Plus proportionnels, ils n'écrasent pas les électeurs et les élus sous le poids des partis et ils sont appropriés à une époque où l'on exigera de plus en plus des gouvernements qu'ils soient responsables et modestes, plutôt que stables et prétentieux.

2. L'usage du référendum

Même si le caractère représentatif de la Chambre des communes est amélioré par la modification du système électoral, il y aurait lieu de s'interroger sur le recours au référendum comme moyen de faire participer davantage les Canadiens au processus politique. On pourrait ainsi réinstaurer un peu de démocratie directe, en complément de la démocratie représentative dont la Chambre des communes est le principal instrument.

Comme Robert Dahl l'a montré dans son livre *Après la révolution*², les contraintes spatio-temporelles qui limitent le fonctionnement de la démocratie directe, quand les participants sont trop nombreux, justifient le

2. Cet ouvrage a été publié chez Calmann-Lévy, à Paris, en 1973. Il s'agit d'une traduction du livre *After The Revolution*, publié par les Presses de l'Université Yale, à New-Haven, en 1970.

passage à la démocratie *représentative*. Si 20 000 personnes assistent à une assemblée qui dure six heures et qu'un temps de parole de deux minutes est accordé à chaque orateur, moins de un pour cent des citoyens auront la possibilité de se faire entendre. Un système quelconque de représentation sera adopté : désignation des orateurs par le sort, détermination préalable des positions, assortie de l'assurance que chacune pourra être défendue par un ou des porte-parole, élection de représentants. Ces problèmes transforment la démocratie directe en démocratie représentative.

Dans les démocraties représentatives telles que nous les connaissons, c'est l'élection de représentants, généralement regroupés en partis, qui est la principale solution retenue. L'élection se fait selon certaines modalités de démocratie directe, puisque chaque citoyen peut participer au débat, au moins par son vote. Et le corps des représentants élus fonctionne lui-même selon la démocratie directe, à l'intérieur de l'assemblée qui les réunit. Mais dans les sociétés complexes, il n'y a plus de démocratie directe dans l'ensemble du système politique et ce, pour au moins trois raisons, qui fournissent des arguments aux partisans de la démocratie référendaire.

Premièrement, par le processus même de la représentation, les citoyens ont délégué aux représentants leur pouvoir de participer directement aux décisions qui les concernent. La démocratie fonctionne à deux niveaux, l'élection des représentants et la délibération entre ces représentants. À chacun des niveaux, il y a plus ou moins démocratie directe, mais dans l'ensemble du système cette propriété n'existe plus.

Deuxièmement, le jeu des partis, nécessaire en démocratie représentative, introduit ce que certains estiment être des distorsions dans l'élection des représentants et dans leurs délibérations à l'assemblée. Les positions représentées dans les deux arènes, l'arène électorale et l'arène législative, sont celles des partis et non plus celles des citoyens, même si les partis cherchent à s'ajuster aux positions des citoyens. Des positions ne sont plus vraiment représentées, ou encore les partis essaient de faire tenir ensemble des positions irréconciliables aux yeux de certains citoyens.

Troisièmement, la tendance à l'oligarchie ou au « principat » qui se manifeste dans le système politique fait que certains acteurs pèsent plus lourdement que d'autres dans la prise de décision. Les décisions sont négociées entre des partis, des administrations et des groupes d'intérêt qui sont souvent des oligarchies en eux-mêmes. Non seulement les citoyens n'ont plus de prise directe sur les décisions, mais la plupart des membres des organisations qui participent aux décisions n'en ont pas davantage.

L'usage du référendum, ou ce que Dahl nomme la démocratie référendaire, cherche à corriger ces défauts de la démocratie représentative. Dahl en décrit ainsi la forme idéale :

Une association dont le nombre de membres est trop important pour assurer le bon fonctionnement de la démocratie directe peut pourtant s'efforcer de laisser les décisions directement entre les mains des membres de la façon suivante : un nombre déterminé de citoyens recevraient le droit de présenter une proposition à tous les membres de l'association, qui se prononceraient alors sur ce point (et sur toutes les autres solutions présentées) par le moyen d'une consultation électorale. C'est la *démocratie référendaire*. (p. 106)

On voit que dans cette forme idéale, les trois défauts de la démocratie représentative sont corrigés. Ce sont des citoyens et non des oligarchies qui prennent l'initiative de la consultation populaire. Les partis sont contournés dans le processus. Et il y a un certain retour à la démocratie directe dans la mesure où tous les citoyens participent directement par leur vote, à la décision. On peut parler de démocratie « semi-directe » pour décrire cet amalgame de la démocratie représentative et de la démocratie référendaire.

Cette forme idéale ne correspond pas à la pratique actuelle du référendum dans les démocraties occidentales. L'initiative populaire n'est prévue qu'en Suisse, dans la plupart des États américains et en Italie, à certaines conditions. De façon plus générale ce sont des dispositions constitutionnelles ou législatives, ou encore la décision des gouvernants qui déclenchent le processus référendaire.

Sauf en Suisse, les référendums nationaux ne sont pas très fréquents. Ils portent sur des matières constitutionnelles ou législatives, ou encore sur certains problèmes d'organisation et de fonctionnement du système politique.

En matière constitutionnelle ou législative le référendum en est généralement un de ratification, dont le résultat s'impose de façon impérative aux gouvernements. En matière politique le référendum est généralement consultatif et ses résultats ne sont qu'indicatifs, même si les gouvernants peuvent s'engager moralement à les respecter.

Ajoutons que dans les fédérations suisse et australienne il est prévu dans la constitution que des changements à celle-ci devront être ratifiés par voie de référendum. Dans les deux cas les amendements à la constitution ne sont ratifiés que s'ils sont approuvés par une double majorité : celle de l'ensemble des votants et celle des unités constituantes, cantons en Suisse et États en Australie. En 1978, Aitkin³ notait que des 36 référendums constitutionnels,

3. Dans D. Butler et A. Ranney (eds.), *Referendums*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, p. 123-137.

8 seulement avaient donné un résultat permettant la ratification des amendements, et que de façon générale le référendum constitutionnel avait servi à s'opposer à la volonté de centralisation du gouvernement fédéral.

Au Canada, sur le plan national, il n'y a eu que deux référendums, celui de 1898 sur la prohibition, et le plébiscite de 1942 sur la conscription. Sur le plan provincial, il y en a eu 40 environ, surtout dans les provinces de l'Ouest⁴.

Il y a de nombreux obstacles à un usage plus répandu du référendum au Canada, dans l'ordre fédéral de gouvernement. Le culte des traditions britanniques demeure bien vivant dans le milieu parlementaire canadien et le fait que le référendum n'ait été utilisé que de façon exceptionnelle au Royaume-Uni ne va pas dans le sens d'un plus grand usage de cette formule au Canada. Chez nos voisins du Sud, les États-Unis, le référendum est utilisé fréquemment au palier des États, mais il ne l'a jamais été dans l'ordre fédéral de gouvernement. Et surtout, au Canada même, le plébiscite de 1942 a laissé de mauvais souvenirs. Il a comporté deux défauts souvent reprochés à la formule référendaire: l'utilisation qui en est faite par les gouvernements pour se sortir d'embarras, et les divisions qu'il provoque dans la population. Ajoutons que l'introduction un peu opportuniste du projet de loi C-9, en 1978, pour contrer le recours par le Québec à un référendum sur son avenir politique, n'a sans doute pas contribué à revaloriser l'image du référendum auprès des Canadiens.

Au pays, un certain nombre de problèmes qui, théoriquement, pourraient faire l'objet de référendums nationaux sont plutôt abordés à l'occasion des conférences fédérales-provinciales regroupant les premiers ministres et leur entourage. C'est une formule qui n'est pas parfaite, mais qui convient assez bien à la nature très particulière du fédéralisme canadien.

Dans les fédérations où il est utilisé avec un certain succès, le référendum national sert avant tout à ratifier ou non des modifications à la constitution. La Commission Pépin-Robarts sur l'unité canadienne (1979) avait proposé qu'un usage semblable du référendum soit fait au Canada dans le cas des amendements intéressant les deux ordres de gouvernement. Plutôt que de confier la ratification de ces amendements aux législateurs ou gouvernements provinciaux, la Commission proposait la formule référendaire, selon les modalités suivantes (p. 111):

L'approbation des amendements qui intéressent les deux ordres de gouvernements se ferait en deux étapes. D'abord, l'amendement devrait être adopté par la Chambre des communes et par le Conseil de la fédération à la majorité

4. Voir à ce sujet, J. P. BOYER, *Lawmaking by The People*, Toronto, Butterworths, 1982.

des voix dans les deux cas. Ensuite, il serait soumis à un référendum à la grandeur du Canada et subordonné à l'acceptation d'une majorité de chacune des quatre régions suivantes du pays, soit les provinces de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario et les provinces de l'Ouest.⁵

Plus loin, dans les recommandations, il était prévu de compter comme région distincte toute province qui pourrait, à un moment donné, regrouper au moins 25 % de la population canadienne.

Évidemment, cette proposition ne se présente pas tout à fait de la même façon avec une Chambre haute qui n'a pas la composition prévue par la Commission Pépin-Robarts. Mais quels que soient la composition et le mode de désignation d'un nouveau Sénat, le recours au référendum pour la ratification des modifications à la constitution peut être justifié par plusieurs raisons.

En ces matières fondamentales, il ne faut pas laisser aux seuls gouvernements le soin de décider ce qui est bon ou ce qui ne l'est pas pour les Canadiens. Sauf exception, les gouvernements n'ont pas reçu au moment des élections le mandat de modifier ou de ne pas modifier tel ou tel aspect de la constitution. Le recours au référendum permettrait à la population de se prononcer là-dessus. Si la position d'un gouvernement est vraiment représentative de celle des électeurs, elle devrait triompher au moment de la consultation référendaire.

Certains des gouvernements provinciaux, ou encore le gouvernement fédéral sont en début de mandat au moment des discussions constitutionnelles, alors que d'autres sont en fin de mandat. Étant donné le système partisan et le mode de scrutin, des gouvernements s'appuient sur une forte majorité d'électeurs alors que d'autres ne devancent que de peu le parti d'opposition, ou même ont recueilli moins de votes que l'ensemble des partis d'opposition. Le recours au référendum aurait le mérite de transcender ces conditions différentes et changeantes et de révéler dans quelle mesure les gouvernements représentent vraiment leurs publics.

L'expérience australienne montre que l'usage du référendum en matière constitutionnelle n'est pas très favorable à la volonté de centralisation du gouvernement fédéral. Au Canada, si on exigeait comme le recommandait la Commission Pépin-Robarts, une majorité dans les quatre grandes régions du pays, il est fort probable que les velléités de centralisation ou plus généralement les arrangements avantageux entre gouvernements devraient faire un

5. Le Conseil de la fédération, selon les recommandations de la Commission, devrait être formé de représentants des législatures provinciales, nommés par les gouvernements des provinces.

large consensus dans la population canadienne pour être acceptés. Ce frein aux entreprises gouvernementales semble approprié à une époque où les gouvernements devront se montrer plus modestes et surtout plus attentifs aux aspirations de leurs publics.

La réforme du Sénat, si elle était menée à terme, serait une bonne occasion de mettre à l'essai la formule référendaire. Étant donné l'importance de cette réforme dans un régime fédéral, il serait désirable que non seulement les gouvernements provinciaux puissent se prononcer en ce domaine, mais aussi l'ensemble de la population. Ce serait un bon moyen de l'intéresser à la réforme de nos institutions et de voir si l'intensité et la direction de son intérêt rejoignent ou non ceux des gouvernements qui la dirigent.

En dehors des modifications à la constitution d'autres changements notables à l'organisation ou aux politiques gouvernementales pourraient être soumis à la consultation référendaire. On pense à la peine de mort ou à l'avortement, mais ce pourrait être aussi un changement majeur dans les politiques de santé ou encore des questions majeures touchant le désarmement ou la protection de l'environnement.

Rappelons en terminant, qu'un usage plus fréquent du référendum, au Canada, comme complément ou substitut de la gouverne centrale, ne manquera pas de rencontrer de nombreux obstacles. La difficulté qu'il y a de gouverner un pays où les clivages régionaux et ethniques sont grands a fait qu'en matière constitutionnelle ou de politique fédérale-provinciale les gouvernements central et provinciaux du pays ont tenté tant bien que mal de trouver des solutions de compromis. Il est peut-être temps de se tourner du côté de la population pour lui demander son opinion sur les solutions que croient trouver ses gouvernants.

À ceux qui opposeraient à cela qu'on compliquerait encore plus un processus déjà suffisamment complexe, il faut rappeler qu'il y a autant de risques, et peut-être plus à la longue, à régler ces problèmes entre gouvernants, en jouant sur l'apathie des gouvernés.

Les sondages politiques sont très répandus au Canada. On peut estimer qu'ils font fonction de référendum et que pour cela ils rendent plus ou moins inutile le recours à celui-ci. Mais contrairement au référendum le sondage ne comporte pas de débat et il limite le droit d'expression à un échantillon des électeurs, tout représentatif qu'il soit.

C'est notre conviction qu'avec le développement des sondages et des moyens de communication, qu'avec aussi les limites objectives et subjectives atteintes par l'État et les gouvernements qui, officiellement, le dirigent, le recours plus fréquent au référendum et peut-être à l'initiative populaire ne

pourra être évité dans un proche avenir. Il appartient aux gouvernements de préparer cet avenir plutôt que de le subir malgré eux.

3. Le système des partis

Le système des partis politiques canadiens, dans l'ordre fédéral de gouvernement, comporte au moins trois grands défauts. Premièrement, comme nous l'avons rappelé au début, le système électoral majoritaire donne un caractère régional artificiel à chacun des trois principaux partis qui sont absents ou presque, dans leur représentation à la Chambre des communes, de régions où ils ont pourtant obtenu une bonne partie des votes. Deuxièmement, le parti qui dirige le gouvernement est le plus souvent minoritaire, en votes exprimés, par rapport à l'ensemble des autres. Il n'est arrivé qu'une fois, depuis la fin de la guerre, soit en 1958, que le parti vainqueur ait été appuyé par la majorité absolue des votes exprimés. Et pourtant les vainqueurs gouvernent comme s'ils étaient le parti de la majorité. Troisièmement, les débats à la Chambre des communes ressemblent bien souvent à des chicanes d'avocats partisans, où les dissidences internes aux partis qui ont pu se manifester au caucus sont occultées au nom de la nécessaire discipline de parti.

La réforme du système électoral permettrait de corriger les deux premiers défauts. Et le recours plus fréquent au référendum permettrait de voir si certaines positions des gouvernements, qui n'ont pas toujours fait partie de leur plate-forme électorale, sont appuyées par une majorité des votants. Le processus référendaire permettrait aussi aux Canadiens et aux Canadiennes de s'identifier un peu mieux au processus politique et plus particulièrement législatif, actuellement monopolisé par la Chambre des communes et le Sénat, sous l'instigation, bien sûr, du gouvernement.

Le troisième défaut, toutefois, ne pourrait être corrigé que partiellement par la réforme du système électoral et le recours au référendum. Laissés à eux-mêmes, les députés, en régime parlementaire, inclineront toujours à se comporter comme des avocats partisans. Il est d'ailleurs bon qu'il en soit ainsi dans certains débats où les ligues de partis sont nettement démarquées et partagées par l'ensemble des élus d'une formation partisane. Mais on sait bien que ces cas sont relativement rares. Dans les autres cas, qui sont les plus nombreux, les députés sont condamnés à tordre à outrance les intérêts des groupes et des régions qu'ils représentent pour les rendre conformes aux intérêts proprement partisans.

La solution généralement suggérée est de relâcher la discipline partisane, de permettre des votes libres sur des questions dont il serait dit à l'avance

qu'elles n'engagent pas la survie du gouvernement, etc. Mais on peut penser là aussi à un re-cadrage plus radical et néanmoins possible.

Pourquoi, à quelques occasions durant l'année, la Chambre des communes, et non seulement certaines de ses commissions ou comités mixtes, ne se transformerait-elle pas en une Chambre d'audiences publiques qui entendrait et questionnerait des délégués des régions du pays ou de certains de ses groupes (syndicats, hommes d'affaires, coopératives, femmes, jeunes, personnes âgées, etc.). Ces audiences seraient télévisées et ainsi rendues accessibles à l'ensemble de la population, comme le sont les conférences fédérales-provinciales.

Dans les partis également, de telles audiences publiques pourraient être organisées et publicisées. Je ne sais pas si le processus législatif pourrait en être modifié à la longue, mais cette ouverture de la Chambre des communes à la population, en dehors des périodes électorales, pourrait, comme le recours au référendum, manifester un peu mieux sa vocation nouvelle, en une époque où les moyens de communication permettent de dépasser la démocratie trop strictement représentative. En plus d'être une Chambre de représentants, elle pourrait aussi devenir une chambre de résonance des intérêts qui ne se laissent pas enfermer dans un cadre partisan, ainsi qu'une chambre de répondants du peuple des électeurs, qui accepte de confier à celui-ci le dernier mot, ou l'avant-dernier, sur des décisions qui la dépassent.